

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

SR. M. POIARES MADURO

presentadas el 14 de diciembre de 2006¹

1. El presente recurso, interpuesto sobre la base del artículo 226 CE, solicita la declaración de que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 43 CE y 49 CE, al establecer los requisitos a los que se somete la actividad de cobro extrajudicial de créditos, incluso cuando dicha actividad se ejerce por empresas establecidas en otros Estados miembros.

— el ejercicio de la actividad de cobro extrajudicial de créditos se somete a la concesión de una licencia por la autoridad local de policía (Questore);

— la licencia es válida exclusivamente para los locales indicados en la misma;

— la actividad autorizada queda limitada a la provincia en la que se ha concedido la licencia;

I. El marco jurídico y el procedimiento administrativo

2. La Ley italiana de Seguridad Pública, adoptada mediante el Real Decreto n° 733 de 18 de junio de 1931 (suplemento ordinario de la GURI n° 146, de 26 de junio de 1931), interpretada y completada por una Circular del Ministerio del Interior de 2 de julio de 1996 (en lo sucesivo, «normativa italiana»), dispone, en sustancia, que:

— el Questore puede someter la concesión de la licencia a requisitos adicionales respecto a los previstos por la Ley, a fin de garantizar la protección de la confianza pública;

— el titular de una licencia debe exponer de modo permanente y visible en sus locales una lista de las operaciones que realiza y de sus precios, y no puede

1 — Lengua original: portugués.

efectuar operaciones distintas de las que figuran en la lista;

- es necesario fijar parámetros objetivos y homogéneos, a fin de evitar que los precios aplicados en la misma provincia difieran en exceso;
- las empresas de cobro extrajudicial de créditos no pueden efectuar las operaciones financieras reguladas por el Decreto Legislativo nº 385/93, de 1 de septiembre de 1993, relativo a las actividades bancarias y crediticias (suplemento ordinario de la GURI nº 92, de 30 de septiembre de 1993), reservadas exclusivamente a los intermediarios financieros inscritos en el registro correspondiente del Ministerio de Hacienda.

3. Al considerar que la mayor parte de dichas disposiciones eran incompatibles con los artículos 43 CE y 49 CE, la Comisión de las Comunidades Europeas remitió un escrito de requerimiento a la República Italiana el 21 de marzo de 2002. Las autoridades italianas, aun refutando la existencia de una infracción de las reglas del Tratado CE, respondieron que habían constituido un grupo de trabajo encargado de estudiar la revisión de la normativa controvertida, y enviaron a la Comisión un escrito que anunciaba la elaboración de un proyecto de ley a tal efecto. Sin embargo, dado que ni el

texto ni el plazo previsto para la adopción de dicho proyecto se comunicaron a la Comisión, ésta emitió un dictamen motivado el 7 de julio de 2004. Al no atenerse a éste el Gobierno italiano, la Comisión interpuso el presente recurso ante el Tribunal de Justicia el 22 de marzo de 2005.

II. Apreciación

4. El cobro extrajudicial de créditos puede definirse como «todo acto o práctica dirigida a incitar al deudor al pago de una deuda insatisfecha, exceptuado cualquier cobro basado en un título ejecutivo». ² Varias disposiciones de la normativa italiana regulan el ejercicio de dicha actividad. Según la Comisión esa normativa es incompatible por varios conceptos con los artículos 43 CE y 49 CE. Más concretamente, la Comisión articula ocho motivos contra la misma; pero algunos de ellos se manifiestan tan estrechamente ligados que, en pro de la claridad del análisis, la argumentación de la Comisión puede agruparse en cinco puntos.

2 — Véase, a modo de ejemplo, el artículo 2, apartado 1, punto 1, de la Ley belga de 20 de diciembre de 2002, sobre el cobro amistoso de las deudas del consumidor (*Moniteur belge*, de 29 de enero de 2003, p. 3644).

5. Mediante su demanda la Comisión insta al Tribunal de Justicia a precisar una vez más los límites de la competencia de los Estados miembros en la regulación del ejercicio de una actividad económica que aún no ha sido objeto de regulación comunitaria.

6. A este respecto, procede recordar de entrada que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, «a falta de armonización de una actividad profesional, los Estados miembros siguen siendo competentes, en principio, para regular el ejercicio de dicha actividad, aunque están obligados a ejercer sus competencias en este ámbito respetando las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado». ³ Es verdad que las libertades de circulación, como los derechos de libre establecimiento y de libre prestación de servicios, no tienen por objeto liberalizar las economías nacionales, oponiéndose a toda regulación de origen estatal que afecte a la libertad económica y comercial; si así fuera, la potestad de regulación económica de los Estados miembros se extinguiría. Pero dichas libertades tienen la finalidad de promover la apertura de los mercados nacionales, facilitando el ejercicio por los operadores de su actividad en un plano transnacional. A tal efecto, las citadas libertades están destinadas a abarcar todas las situaciones transnacionales y a prohibir no sólo todas las discriminaciones directas o indirectas por razón de la

nacionalidad establecidas por los Estados miembros, sino también toda medida nacional que conduzca a tratar las situaciones transnacionales de forma menos favorable que las puramente nacionales. ⁴ En otras palabras, conforme a la lógica del mercado interior, se trata de perseguir las discriminaciones cometidas contra el ejercicio de la libertad de circulación. Esta primacía de las libertades de circulación obliga pues a los Estados miembros a tener en cuenta el efecto de las medidas de regulación de sus economías nacionales respecto a la situación de los nacionales comunitarios que desean ejercitar su derecho a la libre circulación.

7. Con mayor precisión, el trato menos favorable de las situaciones transnacionales que prohíbe el principio de libertad de circulación puede adoptar formas diversas. Puede ser desde luego el efecto de una discriminación ventajosa para los sujetos nacionales. Puede también nacer de una dificultad para acceder al mercado, bien cuando la regulación nacional tenga como efecto proteger las posiciones adquiridas por los operadores económicos establecidos en el mercado nacional, ⁵ bien si hace más difícil el ejercicio de una actividad transnacional ⁶ o los intercambios entre los Estados miembros.

3 — Como lo recuerda el Tribunal de Justicia repetidamente; véanse, por ejemplo, las sentencias de 3 de octubre de 2000, *Corsten* (C-58/98, Rec. p. I-7919), apartado 31; de 11 de julio de 2002, *Gräbner* (C-294/00, Rec. p. I-6515), apartado 26, y de 11 de marzo de 2004, *Comisión/Francia* (C-496/01, Rec. p. I-2351), apartado 55.

4 — Para una exposición más detallada de lo que creo es la línea jurisprudencial del Tribunal de Justicia, más allá de las fórmulas utilizadas, véanse mis conclusiones en los asuntos *Marks & Spencer* (sentencia de 13 de diciembre de 2005, C-446/03, Rec. p. I-10837), puntos 25 a 40; *Alfa Vita Vassilopoulos* (sentencia de 14 de septiembre de 2006, C-158/04 y C-159/04, Rec. p. I-8135), puntos 35 a 51, y *Cipolla* y otros (sentencias de 5 de diciembre de 2006, C-94/04 y C-202/04, Rec. p. I-11421), puntos 55 a 59.

5 — Véase, en especial, la sentencia de 5 de octubre de 2004, *CaixaBank France* (C-442/02, Rec. p. I-8961).

6 — Para una ilustración en materia de libre prestación de servicios véase la sentencia de 26 de junio de 2001, *Comisión/Portugal* (C-70/99, Rec. p. I-4845), apartados 25 a 27.

8. A la luz de este marco de análisis procede apreciar la pertinencia de los motivos imputados por la Comisión.

9. Como el análisis que sigue pondrá de manifiesto, esos motivos son fundados. Ello no quiere decir que un Estado miembro no pueda regular la actividad de cobro extrajudicial de créditos. Es incluso deseable sin duda que sea regulada. Pero los requisitos a los que la República Italiana somete su ejercicio son restrictivos en exceso de las libertades de establecimiento y de prestación de servicios.

A. La exigencia de una licencia y los requisitos adicionales para su concesión

10. La Comisión pone en discusión en primer lugar el requisito de expedición previa de una autorización administrativa por la autoridad de policía local, el Questore, que la normativa italiana impone para el ejercicio de la actividad de cobro extrajudicial de créditos. En cuanto tal exigencia se impone también a los prestadores de servicios establecidos en otro Estado miembro, sin tomar en consideración la observancia por éstos de las obligaciones que en su caso prevea la regulación del país de establecimiento para proteger el interés público perseguido por la normativa italiana, ésta vulnera la libertad de prestación de servicios, según la Comisión. Tanto más es así cuando

la normativa italiana reconoce al Questore la facultad de imponer requisitos adicionales respecto a las que prevé expresamente dicha normativa, a fin de tutelar la confianza pública.

11. Considero plenamente fundados este motivo y la argumentación expuesta en su apoyo por la Comisión.

12. En su contestación, las autoridades italianas objetan ciertamente, en primer lugar, que dicho régimen de autorización previa no instaura directa ni indirectamente una discriminación en perjuicio de los prestadores de servicios transfronterizos, dado que la exigencia de una licencia se aplica igualmente a los operadores italianos y/o a los operadores establecidos en Italia. Pero es sabido que, al acogerse la solución inicialmente definida en materia de libre circulación de mercancías, el principio de libertad de prestación de servicios se ha interpretado progresivamente como prohibitivo no sólo de las restricciones directa o indirectamente discriminatorias, sino también de los obstáculos indistintamente aplicables. Según una fórmula establecida a partir de la sentencia Säger,⁷ «el artículo 59 del Tratado [actualmente artículo 49 CE, tras

7 — Sentencia de 25 de julio de 1991 (C-76/90, Rec. p. I-4221), apartado 12. Véanse, también las sentencias de 9 de agosto de 1994, Vander Elst (C-43/93, Rec. p. I-3803), apartado 14; de 20 de febrero de 2001, Analir y otros (C-205/99, Rec. p. I-1271), apartado 21; de 29 de noviembre de 2001, De Coster (C-17/00, Rec. p. I-9445), apartado 29; de 26 de enero de 2006, Comisión/España (C-514/03, Rec. p. I-963), apartado 24; de 15 de junio de 2006, Comisión/Francia (C-255/04, Rec. p. I-5251), apartado 37; de 21 de septiembre de 2006, Comisión/Austria (C-168/04, Rec. p. I-9041), apartado 36, y de 9 de noviembre de 2006, Comisión/Bélgica (C-433/04, Rec. p. I-10653), apartado 28.

su modificación] no sólo exige eliminar toda discriminación en perjuicio de quien presta servicios por razón de su nacionalidad, sino también suprimir cualquier restricción, aunque se aplique indistintamente a los prestadores de servicios nacionales y a los de los demás Estados miembros, cuando puede prohibir u obstaculizar de otro modo las actividades del prestador establecido en otro Estado miembro, en el que presta legalmente servicios análogos». Pues bien, según jurisprudencia asentada una autorización administrativa previa puede obstaculizar o hacer menos interesante la prestación de servicios y constituye en consecuencia una restricción a la libre circulación de su prestador.⁸ La referida autorización previa dificulta el acceso del prestador transfronterizo al mercado del Estado miembro de acogida.

13. En segundo lugar, las autoridades italianas invocan razones ligadas al orden y a la seguridad pública, como la necesidad de luchar contra la infiltración delictiva, la represión de la usura y la protección de los deudores, para justificar la implantación del control *ex ante* que representa la exigencia de licencia. Según alegan, se trata de evitar en especial que la actividad de cobro extrajudicial de crédito sea ejercida por

sujetos que podrían cometer infracciones graves contra la persona y los bienes de los deudores.

14. Esos intereses constituyen innegablemente razones imperiosas de interés general que pueden justificar en principio obstáculos indistintamente aplicables a la libre prestación de servicios.

15. Sin embargo, es preciso además que la medida obstaculizadora en cuestión respete el principio de proporcionalidad, es decir, que sea adecuada para garantizar la realización del objetivo que pretende lograr y no vaya más allá de lo necesario para alcanzarlo.⁹

16. Pues bien, comparto el análisis de la Comisión, según el cual la exigencia de una autorización excede de lo necesario para alcanzar el objetivo pretendido, que es ejercer un control riguroso de la actividad de cobro extrajudicial de créditos, con fines de interés público. Se exige indistintamente una autorización previa, con los mismos requisitos, tanto a los prestadores de servicios transfronterizos, cualquiera que sea su nacionalidad, como a los operadores establecidos en Italia. Ahora bien, tan cierto es que una empresa, en el caso de su establecimiento en otro Estado miembro, está sujeta en principio a la ley del país de acogida, que

8 — Véanse en especial las sentencias de 4 de diciembre de 1986, Comisión/Alemania (205/84, Rec. p. 3755), apartado 28; Säger, antes citada (apartado 14); Vander Elst, antes citada (apartado 15); Analir y otros, antes citada (apartado 22); la sentencia de 15 de enero de 2002, Comisión/Italia (C-439/99, Rec. p. I-305), apartado 26, y Comisión/Austria, antes citada (apartado 40). Véanse también, en lo que respecta a la jurisprudencia relativa a las actividades de vigilancia y de seguridad privada, las sentencias de 9 de marzo de 2000, Comisión/Bélgica (C-355/98, Rec. p. I-1221), apartado 35; de 29 de abril de 2004, Comisión/Portugal (C-171/02, Rec. p. I-5645), apartado 60; y de 7 de octubre de 2004, Comisión/Países Bajos (C-189/03, Rec. p. I-9289), apartado 17.

9 — Como recordatorio de esta exigencia véanse por ejemplo las sentencias Analir y otros, antes citada (apartado 25); de 22 de enero de 2002, Canal Satellite Digital (C-390/99, Rec. p. I-607), apartado 33; de 11 de marzo de 2004, Comisión/Francia, antes citada (apartado 39); de 15 de junio de 2006, Comisión/Francia, antes citada (apartado 44); y Comisión/Austria, antes citada (apartado 37).

puede imponerle los mismos requisitos y controles que aplica a sus nacionales, como lo es que no puede exigirse otro tanto a un prestador de servicios que ejerza sólo ocasionalmente su actividad en otro Estado miembro y que sigue estando sometido a las reglas y a los controles vigentes en su país de origen. Si así se hiciera, se privaría a la libertad de prestación de servicios de toda eficacia al someterla a todos los requisitos impuestos a efectos de establecimiento.¹⁰ De tal forma se desfavorecería también a los prestadores de servicios transfronterizos en comparación con los prestadores establecidos en el territorio del Estado de acogida.¹¹ Desde hace largo tiempo el Tribunal de Justicia ha deducido de ello que no es conforme en principio con la libre prestación de servicios imponer restricciones a un prestador de servicios para salvaguardar intereses generales cuando dichos intereses quedan ya garantizados por las normas a que está sujeto el prestador en el Estado miembro en el que está establecido.¹² El Estado miembro de acogida debe por tanto tener en cuenta dichas reglas y controles a los que se sometió el prestador en el Estado miembro de establecimiento. De ello resulta que no puede considerarse necesaria para alcanzar el objetivo perseguido una medida adoptada por un Estado miembro que duplica los controles ya efectuados con igual finalidad en otros Estados miembros.¹³ En otros términos, el test de la necesidad inherente al principio de proporcionalidad obliga al Estado miembro de destino a verificar si en el Estado miembro de origen se imponen también exigencias que persiguen la misma

finalidad de interés general, y en su caso a valorar la equivalencia a los efectos de satisfacer tal interés; si se aprecia la equivalencia, el Estado miembro de acogida está obligado a reconocer el cumplimiento de la exigencia equivalente en el Estado miembro de establecimiento.

17. Las autoridades italianas no pueden alegar válidamente, para refutar la aplicabilidad en el presente caso de la obligación de reconocimiento mutuo, la falta de armonización comunitaria de la actividad de cobro extrajudicial de créditos, acompañada de un régimen de reconocimiento mutuo. Debe insistirse en que, si bien a falta de armonización de una actividad profesional los Estados miembros siguen siendo en principio competentes para regular el ejercicio de la misma, deben no obstante ejercer sus competencias en la materia con observancia de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado.¹⁴ De tal forma, se ha declarado que, a pesar de que no se hubieran adoptado las directivas de armonización de las condiciones de acceso a las actividades de abogado y de reconocimiento mutuo de los diplomas que dan acceso a esa profesión, expresamente previstas por el artículo 57 CEE (actualmente artículo 47 CE), el principio de libertad de establecimiento imponía a un Estado miembro, ante el que se presentara una solicitud de autorización para ejercer una profesión cuyo acceso estuviera supeditado en la normativa nacional a la posesión de un título o una cualificación profesional, la obligación de tomar en consideración los diplomas, certificados y otros títulos que el interesado hubiera obtenido para el ejercicio de esa

10 — Véanse en ese sentido las sentencias antes citadas Säger (apartado 13), y Vander Elst (apartado 17).

11 — Véase en ese sentido la sentencia Vander Elst, antes citada (apartado 15).

12 — Véanse por ejemplo las sentencias de 17 de diciembre de 1981, Webb (279/80, Rec. p. 3305), apartado 17; de 23 de noviembre de 1999, Arblade y otros (C-369/96 y C-376/96, Rec. p. I-8453), apartado 34, y Canal Satélite Digital, antes citada (apartado 38).

13 — Véase en ese sentido la sentencia Canal Satélite Digital, antes citada (apartado 36).

14 — Véanse las referencias citadas en la nota 3.

profesión en otro Estado miembro, efectuando una comparación entre las aptitudes acreditadas por sus diplomas y la capacitación profesional exigida por la legislación nacional; si ese examen comparativo de los títulos culminaba con la confirmación de que los conocimientos y capacitación acreditados por el título extranjero correspondían a los exigidos por las normas nacionales, el Estado miembro debía reconocer que ese título cumplía los requisitos que establecían tales normas.¹⁵

18. Como subraya la Comisión, el requisito de una licencia establecido por la normativa italiana controvertida no supera ese test de necesidad. En efecto, esa exigencia se impone con carácter general a todos los operadores que desean ejercer en Italia la actividad de cobro extrajudicial de créditos y la concesión de la licencia se supedita a iguales requisitos, lo que la República Italiana reconoció en su escrito de contestación.

19. Por tanto, están sometidos a tal exigencia incluso los prestadores de servicios cuya actividad ya haya sido objeto en el Estado miembro de establecimiento de una autorización bajo requisitos que, si no idénticos, al menos aseguran el mismo nivel de protección del orden público que la normativa italiana. Pues bien, otros Estados miembros, como la República Federal de Alemania o la República de Finlandia, someten tam-

bién el ejercicio de la actividad de cobro extrajudicial de créditos a una autorización destinada a asegurarse, entre otros aspectos, de la honorabilidad del operador mediante la comprobación de la inexistencia de antecedentes penales. El hecho de que las autoridades italianas exijan incluso en tales casos una licencia equivale a un doble control prohibido por la jurisprudencia. El Tribunal de Justicia ya declaró en 1979 que la exigencia de una licencia para la prestación de los servicios de agencia de colocación no resulta objetivamente necesaria cuando el prestador del servicio, establecido en otro Estado miembro, posee en él una autorización concedida en condiciones comparables a las exigidas por el Estado miembro en el que se realiza la prestación.¹⁶

20. El hecho, que la demandada alegó en la vista, de que el formulario de solicitud de autorización sea conciso, los documentos a presentar en apoyo de la solicitud muy pocos y el plazo de tramitación de ésta limitado a 30 días, no puede excluir la aplicación de la doctrina enunciada. La jurisprudencia no ha reconocido una regla de *minimis* en el ámbito de las libertades de circulación. El formulario prescrito no es una mera declaración que permita que el operador ejerza su actividad a partir de su presentación. Es una solicitud de autorización previa a cuya respuesta discrecional, que puede tardar

15 — Véase la sentencia de 7 de mayo de 1991, Vlassopoulou (C-340/89, Rec. p. I-2357). Para recordar en materia de libre prestación de servicios el principio de reconocimiento mutuo a falta de reglas comunes, se puede acudir también a las conclusiones de la Abogada General Kokott en el asunto Comisión/España, antes citado (puntos 43 a 45).

16 — Véase la sentencia de 18 de enero de 1979, Van Wesemael y otros (110/78 y 111/78, Rec. p. 35), apartado 30.

30 días, está supeditado el ejercicio de la actividad del operador. La exigencia de una segunda autorización puede retrasar inútilmente, aunque sea sólo durante corto tiempo, el ejercicio de la libertad de prestación de servicios o aumentar su coste¹⁷ y constituye por tanto una restricción desproporcionada.

21. Respecto a las autorizaciones cuya concesión no esté sujeta en el Estado miembro de establecimiento a requisitos igualmente protectores del orden público, las autoridades italianas están ciertamente facultadas en tal caso para mantener la exigencia de una licencia. Pero a los efectos de su concesión deben tener en cuenta las obligaciones que el prestador ya haya cumplido en el Estado miembro donde está establecido.¹⁸

22. De esa forma, el Tribunal de Justicia ha declarado que los requisitos exigidos para la concesión de la autorización de ejercicio de una actividad aseguradora «no podrán ser una repetición de los requisitos legales equivalentes ya cumplidos en el Estado de establecimiento; y que la autoridad de control del Estado destinatario habrá de tener en cuenta los controles y verificaciones ya efectuados en el Estado miembro de establecimiento».¹⁹ Igualmente, se des-

prende de la sentencia *Cura Anlagen*²⁰ que la legislación de un Estado miembro no puede someter la matriculación de un vehículo tomado en leasing de una sociedad establecida en otro Estado miembro a la obligación de inspección técnica, cuando dicho vehículo ya ha sido sometido a la inspección técnica en el Estado miembro de establecimiento de la sociedad de leasing, salvo si tal obligación pretende comprobar que dicho vehículo reúne los requisitos impuestos a los vehículos matriculados en el Estado de utilización que no estén cubiertos por los controles del Estado miembro de establecimiento de la sociedad de leasing. También en el mismo sentido, se declaró el incumplimiento por el Reino de Bélgica de las obligaciones derivadas de la libre circulación de servicios porque, al exigir a todas las empresas de vigilancia que reunieran los mismos requisitos para la obtención de una autorización o de una homologación previas, la normativa belga excluía que se tuvieran en cuenta las obligaciones a las que el prestador ya estaba sujeto en el Estado miembro donde estaba establecido.²¹ Así también se declaró respecto a la legislación portuguesa que tenía idéntico objeto.²² Y si bien en la sentencia *Webb*, antes citada, el Tribunal de Justicia reconoció que el Estado miembro de acogida podía exigir una autorización a las empresas de cesión de mano de obra prestadoras de servicios, a fin de preservar las buenas relaciones en el mercado laboral y de proteger los intereses de los trabajadores, aun cuando dichas empresas ya fueran titulares de una autorización concedida por su Estado de establecimiento, puso de relieve la diversidad de los criterios de apreciación aplicables a este tipo de actividades de un

17 — Véanse en ese sentido la sentencia *Corsten*, antes citada (apartados 46 a 48), así como las conclusiones de la Abogada General Kokott en el asunto *Comisión/Países Bajos*, antes citado (punto 38).

18 — Véase la sentencia *Comisión/Italia*, antes citada (apartado 28).

19 — Sentencia *Comisión/Alemania*, antes citada, apartado 47.

20 — Sentencia de 21 de marzo de 2002, (C-451/99, Rec. p. I-3193), apartados 57 a 64.

21 — Sentencia de 9 de marzo de 2000, *Comisión/Bélgica* antes citada (apartados 35 a 38).

22 — Sentencia de 29 de abril de 2004, *Comisión/Portugal*, antes citada (apartados 58 a 61).

Estado miembro a otro, e hizo expresa reserva de la necesidad de que el Estado miembro de acogida tuviera en cuenta la documentación acreditativa y las garantías ya aportadas por el prestador para el ejercicio de su actividad en el Estado miembro de establecimiento.

23. Pues bien, en el presente asunto la normativa italiana no prevé la consideración de las justificaciones y garantías ya presentadas por el prestador de servicios para el ejercicio de su actividad en el Estado miembro de establecimiento. La concesión de la licencia está sometida en todos los casos a los mismos requisitos. Es irrelevante al respecto la afirmación por las autoridades italianas de que, para apreciar si la autorización se concederá o no, la administración nacional debe tener en cuenta las obligaciones a las que están sujetos los prestadores de servicios transfronterizos en su país de origen. Lo que importa es que la normativa italiana misma no contiene ninguna disposición específica que haga expresamente obligatoria la consideración de las exigencias equivalentes previstas en el Estado de establecimiento. Según reiterada jurisprudencia, en efecto, las simples prácticas administrativas, por naturaleza modificables a discreción de la Administración y desprovistas de una publicidad adecuada, no pueden ser consideradas como constitutivas de un cumplimiento válido de las obligaciones del Tratado.²³ La normativa italiana vulnera el principio de proporcionalidad también conforme a este criterio.

24. La exigencia de una licencia se manifiesta tanto más desproporcionada respecto al legítimo objetivo perseguido cuando la normativa italiana atribuye al Questore la facultad de someter la concesión de la autorización a requisitos adicionales destinados a garantizar la protección de la confianza pública. Según una jurisprudencia consolidada un régimen de autorización administrativa previa sólo es compatible con las reglas del Tratado si se basa en criterios objetivos, no discriminatorios y conocidos de antemano por las empresas interesadas, de forma que se evite un ejercicio arbitrario de su facultad de apreciación por las autoridades nacionales que prive de eficacia a las disposiciones comunitarias relativas a una libertad fundamental.²⁴ Pues bien, la normativa italiana no precisa en absoluto el contenido de los requisitos que pueden agregarse. La incertidumbre jurídica resultante sobre los criterios que deben cumplirse por los operadores puede disuadirlos de prestar sus servicios.²⁵

25. Por las consideraciones antes expuestas propongo pues al Tribunal de Justicia estimar el motivo basado en la infracción del artículo 49 CE como consecuencia de la sujeción de la actividad de cobro extrajudicial de créditos a la concesión de una licencia.

23 — Véase en especial la sentencia de 9 de marzo de 2000, Comisión/Italia (C-358/98, Rec. p. I-1255) apartado 17. Así lo ha declarado el Tribunal de Justicia acerca de la normativa neerlandesa que sometía a autorización la libre prestación de servicios de seguridad privada [véase la sentencia Comisión/Países Bajos, antes citada (apartados 16 a 20)].

24 — Véanse las sentencias antes citadas Analir y otros (apartado 38) y Canal Satélite Digital (apartado 35).

25 — Véase la sentencia Canal Satélite Digital, antes citada, apartado 41.

B. La delimitación territorial de la licencia

26. La Comisión considera que la limitación de la validez de la licencia al territorio de la provincia en la que ejerce su autoridad el Questore que la ha concedido, a menos que se confiera un mandato a un representante autorizado para el ejercicio de la actividad en una provincia en la que el operador carece de licencia, constituye una restricción injustificada tanto de la libertad de prestación de servicios como de la de establecimiento.

27. Dado que Italia se divide en 103 provincias, esa delimitación geográfica del ámbito de validez de la licencia constituye innegablemente una restricción del ejercicio de las dos libertades fundamentales citadas. Un operador que desee extender su actividad a una parte importante del territorio italiano, sea para un ejercicio ocasional o bien estable y continuado, tendrá que presentar tantas solicitudes de licencia como provincias haya en el área que desea cubrir y 103 solicitudes si quiere ejercer su actividad en la totalidad del territorio italiano.

28. En contra de lo que mantiene el Gobierno italiano, también es irrelevante a este respecto que se imponga la misma exigencia a los operadores establecidos en Italia puesto que en cualquier caso están prohibidos los obstáculos indistintamente aplicables a la libertad de establecimiento al igual que los opuestos a la libertad de

prestación de servicios.²⁶ Y no es preciso en este asunto reanudar el debate que ya tuvo lugar ante el Tribunal de Justicia,²⁷ acerca de si la prohibición de obstáculos a la libertad de establecimiento indistintamente aplicables sólo abarca las medidas nacionales que restringen directamente el acceso a la actividad o también comprende las que hacen más difícil su ejercicio, ya que la limitación del alcance territorial de la licencia no sólo afecta a las condiciones de ejercicio de la actividad de cobro extrajudicial de créditos sino también al acceso mismo a dicha actividad que la normativa italiana se propone regular.

29. Queda por determinar si esa restricción es apropiada y necesaria para satisfacer los motivos legítimos de seguridad pública alegados por la demandada, a saber, prevenir el riesgo de infiltración de la criminalidad organizada. En opinión de la demandada así es ya que la provincia constituye el ámbito territorial más apropiado para apreciar la incidencia en el orden público de la actuación de un nuevo operador en el cobro extrajudicial de créditos y para ejercer el control sobre los operadores ya activos.

26 — Véanse en especial las sentencias de 31 de marzo de 1993, Kraus (C-19/92, Rec. p. I-1663), apartado 32; de 30 de noviembre de 1995, Gebhard (C-55/94, Rec. p. I-4165), apartado 37; CaixaBank France, antes citada (apartado 11), y la sentencia de 26 de octubre de 2006, Comisión/Grecia (C-65/05, Rec. p. I-10341), apartado 48.

27 — Véanse en particular las conclusiones del Abogado General Tizzano en el asunto CaixaBank France, antes citado; mis conclusiones en el asunto Marks & Spencer, antes citado (puntos 25 a 40). Véase también Mischo, J., «Les restrictions à la liberté d'établissement: la nécessité d'une clarification», *Mélanges en hommage à F. Schockweiler*, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1999, p. 445.

30. Esa excepción no me convence.

31. La limitación del alcance territorial de la licencia constituye en primer lugar, a mi juicio, una restricción injustificada de la libertad de prestación de servicios. Como antes he mantenido, dado que la exigencia general y absoluta de una licencia infringe el principio de libertad de prestación de servicios, también lo infringe *a fortiori* un sistema que impone al prestador de servicios transfronterizo presentar múltiples solicitudes de autorización según el territorio del Estado miembro de acogida en el que desea operar. Por lo demás, el Tribunal de Justicia ya ha censurado una obligación de inscripción en el Colegio profesional de cada provincia en la que un arquitecto se proponía prestar sus servicios, considerando que tal limitación del alcance territorial de la inscripción «complica aún más» el ejercicio de la libertad de prestación de servicios, ya restringido por dicha obligación como tal.²⁸

32. El sistema italiano de las licencias territoriales constituye también una restricción desproporcionada de la libertad de establecimiento. Como es una medida que puede compartimentar el mercado italiano por provincias, su licitud conforme al Derecho comunitario exigiría que fuera realmente la única apropiada para asegurar un control efectivo de las agencias de cobro extrajudicial de créditos. Ahora bien, no entiendo porqué no sería adecuada y sufi-

ciente para tal fin una autorización concedida con alcance nacional. Recuérdese que incumbe a los Estados miembros que pretenden justificar la restricción de una libertad fundamental establecida por ellos la prueba de que tal restricción persigue una finalidad legítima y que es adecuada y necesaria para ésta.²⁹ El nexo que afirman las autoridades italianas entre la necesidad de un control *ex post* de la actividad de cobro extrajudicial de créditos en el plano local y el control *ex ante* que se asegura mediante la autorización no aporta tal prueba en absoluto. Suponiendo que los controles del ejercicio de la actividad deban practicarse por las autoridades provinciales de policía antes que por la autoridad nacional de policía, no advierto, ni la demandada lo demuestra convincentemente, de qué modo su eficacia quedaría mermada si la licencia se concediera por la autoridad central y tuviera alcance nacional. No se sostiene el argumento de un mejor seguimiento, de una mejor «trazabilidad» se puede decir, en la medida en que la coordinación a nivel central de los controles de policía locales de la actividad de los operadores titulares de una licencia de alcance nacional parece suficiente a tal efecto, y mucho menos restrictiva de la libertad de establecimiento. Tanto más es así cuando la administración policial en Italia depende del Ministerio del Interior. Incluso sería fundado en este caso mantener, por el contrario, que la comprobación de una conducta ilícita con ocasión de un control local y la revocación consiguiente de la licencia tendrían como efecto prohibir al operador el ejercicio de su actividad en todo el territorio nacional, si la licencia fuera de ámbito nacional, mientras

28 — Véase la sentencia de 21 de marzo de 2002, Comisión/Italia (C-298/99, Rec. p. I-3129), apartado 64.

29 — Véanse, para recordar dicha carga de la prueba, las sentencias Comisión/Francia, antes citada (apartado 73); Analir y otros, antes citada (apartado 35); de 13 de noviembre de 2003, Lindman (C-42/02, Rec. p. I-13519), apartado 25, y de 11 de marzo de 2004, Comisión/Francia, antes citada (apartado 73). Véase igualmente, en materia de libre circulación de mercancías, la sentencia de 5 de febrero de 2004, Comisión/Italia (C-270/02, Rec. p. I-1559), apartado 22.

que tal revocación no impediría la prosecución de su actividad en las demás provincias en las que el operador dispone de una licencia si ésta es de alcance local.

C. La supeditación del ejercicio de la actividad a la disposición de locales por el operador

33. La desproporcionalidad de la restricción no podría corregirse por el carácter relativo que según el Gobierno italiano tiene la prohibición del ejercicio de la actividad fuera de la provincia, gracias a la posibilidad de recurrir a un mandatario titular de una licencia válida en la provincia en la que el operador desea ejercer su actividad. Esa posibilidad obliga en efecto al operador a servirse de una agencia con la que precisamente intenta competir y sólo conduce por tanto a consolidar la división del mercado italiano en provincias y a estancar la situación competitiva.

34. Propongo en consecuencia al Tribunal de Justicia declarar que la República Italiana ha incumplido las obligaciones derivadas de la libertad de establecimiento y de la libertad de prestación de servicios, al limitar la validez de la licencia al territorio provincial de la autoridad de policía que la concede y al obligar al operador a conferir un mandato a un representante autorizado para el ejercicio de la actividad en una provincia en la que dicho operador carece de licencia.

35. Según la Comisión, de la normativa italiana controvertida resulta la obligación de disponer de locales en los que debe ejercerse la actividad de cobro de créditos, y ello en cada provincia en la que el operador dispone de una licencia. La Comisión considera que tal exigencia vulnera tanto la libertad de establecimiento como la de prestación de servicios.

36. De hecho, varias disposiciones nacionales equivalen a imponer a la agencia de cobro de créditos la tenencia de locales en cada territorio provincial en el que disponga de licencia. De tal forma, el artículo 115 de la Ley de Seguridad Pública establece que «la licencia es válida exclusivamente para los locales que se indican en ella». El artículo 16 de dicha normativa prevé que los agentes de las fuerzas de seguridad pública «están facultados para acceder en todo momento a los locales destinados al ejercicio de actividades sujetas a autorizaciones de policía». El artículo 120 obliga a quienes explotan agencias de cobro de créditos a exhibir «permanentemente en los locales de la agencia, de forma visible, la lista de las operaciones que efectúan», y la Circular del Ministerio del Interior de 1996 precisa, si falta hacía, que la actividad de cobro de créditos puede «ejercerse exclusivamente en los locales señalados en la licencia, por lo que los demás locales deben ser también autorizados». Por lo demás, la demandada reconoce que de dichas normas deriva la

obligación de los operadores autorizados de indicar un lugar en provincia en el que conservan su documentación, a fin de permitir la realización de controles de policía.

37. Respecto a la infracción del artículo 43 CE que resulta de ello, la Comisión no pone en discusión la exigencia de disponer de un local, que es de algún modo inherente al ejercicio de la libertad de establecimiento, sino la obligación impuesta al operador que desea establecerse en Italia de disponer de locales en cada provincia para la que ha obtenido un licencia. Es una obligación estrechamente ligada por tanto a la limitación de la validez de la autorización al territorio de una provincia: la limitación territorial del establecimiento fuerza a multiplicar los establecimientos. Ahora bien, ya he expuesto las razones por las que tal limitación del alcance geográfico de la licencia vulnera la libertad de establecimiento.

38. En cuanto al motivo basado en la infracción del artículo 49 CE, el Tribunal de Justicia ha recordado reiteradamente que la exigencia de un establecimiento permanente o de un centro de explotación constituye la negación misma de la libertad de prestación de servicios en la medida en que hace imposible la prestación de servicios en el Estado miembro de destino por

empresas establecidas en otros Estados miembros.³⁰ Tal restricción de la libertad de prestación de servicios sólo puede justificarse por tanto si se demuestra que constituye un requisito indispensable para alcanzar el legítimo objetivo perseguido.³¹

39. Pues bien, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sólo ha reconocido con carácter muy excepcional dicha justificación. Apenas puede citarse otro ejemplo que el de la prestación de servicios de los abogados consistente en la representación de un cliente ante los tribunales. En ese supuesto, y antes de que se llegara a una armonización comunitaria, la exigencia de un establecimiento profesional permanente en el ámbito territorial de competencia del tribunal que conocía del litigio se había considerado en efecto compatible con las disposiciones relativas a la libertad de prestación de servicios en el asunto Van Binsbergen,³² dado que dicha restricción era objetivamente necesaria para garantizar la observancia de las normas profesionales relacionadas, en particular, con el funcionamiento de la

30 — Véanse en particular las sentencias Comisión/Alemania, antes citada (apartado 52); de 9 de julio de 1997, Parodi (C-222/95, Rec. p. I-3899), apartado 31; la sentencia de 9 de marzo de 2000, Comisión/Bélgica, antes citada (apartado 27); de 15 de enero de 2002, Comisión/Italia, antes citada (apartado 30); de 29 de abril de 2004, Comisión/Portugal, antes citada (apartado 33); y de 3 de octubre de 2006, Fidium Finanz (C-452/04, Rec. p. I-9521), apartado 46.

31 — Véanse las sentencias antes citadas Comisión/Alemania (apartado 52); Parodi, (apartado 31); y Fidium Finanz (apartado 46).

32 — Sentencia de 3 de diciembre de 1974 (33/74, Rec. p. 1299), apartado 14. Con posterioridad, el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 77/249/CEE del Consejo, de 22 de marzo de 1977, dirigida a facilitar el ejercicio efectivo de la libre prestación de servicios por los abogados (DO L 78, p. 17; EE 06/01, p. 224) ha previsto que «las actividades relativas a la representación y a la defensa de clientes ante los tribunales o ante las autoridades públicas se ejercerán en cada Estado miembro de acogida en las condiciones previstas para los abogados establecidos en ese Estado, excluyéndose cualquier condición de residencia o de inscripción en una organización profesional de tal Estado».

justicia y el respeto de la deontología. En la misma sentencia,³³ el Tribunal de Justicia añadió no obstante que, si el ejercicio de una actividad profesional goza de un régimen de total libertad dentro de un Estado miembro, al no estar supeditada a ningún tipo de capacitación o de disciplina profesional, el requisito de residencia en el territorio de dicho Estado constituye una restricción incompatible con la libertad de prestación de servicios, cuando se puede satisfacer la necesidad de buen funcionamiento de la justicia por medio de medidas menos severas, como la designación de un domicilio a efectos de notificaciones judiciales.

40. El Gobierno italiano invocó en la vista en apoyo de su contestación precisamente esa jurisprudencia relativa a la domiciliación judicial de los abogados prestadores de servicios. Para justificar su aplicación por analogía, alegó que no se puede equiparar en el presente asunto la exigencia de un local a la de un establecimiento permanente. Según ese mismo Gobierno debería entenderse antes bien que la normativa italiana obliga a indicar un lugar en el que se reúna la documentación relativa al ejercicio de la actividad en régimen de libre prestación de servicios, a fin de que la autoridad policial pueda acceder con facilidad a la misma con objeto de practicar los controles necesarios; a tal efecto, el operador podría limitarse a facilitar la dirección de una agencia ya establecida en el territorio italiano.

41. De suponer que la normativa italiana debiera interpretarse en ese sentido, aun así el hecho de exigir, no de permitir, de forma sistemática una localización territorial incluso mínima constituye una restricción de la libertad de prestación de servicios. Tal exigencia hace el ejercicio de esa libertad más difícil que el de la prestación de servicios puramente internos, en la medida en que, por hipótesis, los prestadores nacionales ya disponen cuando menos de un local. Su justificación se supedita por tanto a su proporcionalidad respecto al objetivo legítimo perseguido. A juicio de las autoridades italianas la respuesta no admite dudas, dado que a falta de un local existe el riesgo de que la documentación no sea accesible y que en consecuencia se impidan los controles eficaces *ex post* del ejercicio de la actividad.

42. No comparto ese análisis. Considero que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia referida a la domiciliación judicial de los abogados es difícilmente transferible, en la medida en que la exigencia de designación de un domicilio en el despacho de un abogado establecido en el Estado miembro de acogida es necesaria por razones imperiosas específicas de buena administración de la justicia, como es la indicación de una dirección en la que se puedan practicar válidamente las notificaciones emanantes del tribunal que conozca del proceso. En el presente asunto, estimo que el interés de garantizar controles eficaces *ex post* puede satisfacerse con medios menos rigurosos. La obligación de presentar periódicamente la documentación correspondiente a los servicios prestados, o su copia, bastaría a tal efecto, sobre todo gracias al desarrollo de los medios de comunicación electrónica. La disposición de un local a fin de anunciar las prestaciones que se pueden facilitar a los clientes es

33 — Ibidem, apartados 15 y 16. Véase en igual sentido, respecto a la representación judicial de un cliente cuando ya se había armonizado la materia, la sentencia de 10 de julio de 1991, Comisión/Francia (C-294/89, Rec. p. I-3591).

también desproporcionada, ya que la empresa de cobro de créditos puede informar al cliente por otros medios, mediante un sitio internet, por ejemplo.

tación no son menos severos que los vigentes en Francia, y que en ellos se comprueba el cumplimiento de disposiciones que garantizan como mínimo el mismo nivel de protección de la salud que la normativa francesa». ³⁵

43. La jurisprudencia también se orienta en esa dirección. Pueden citarse en efecto dos asuntos en los que se trataba, es cierto, de la exigencia de un establecimiento permanente por razones imperiosas de control, pero en cuyas respectivas sentencias la motivación permite advertir que incluso la exigencia de un simple local era desproporcionada. En el asunto de los servicios de seguro, el Tribunal de Justicia declaró que «dicho control puede ejercerse basándose en copias de balances, cuentas, y documentos mercantiles, incluyendo las condiciones generales de los seguros y los programas de actividades, enviadas desde el Estado de establecimiento y debidamente certificadas por las autoridades de dicho Estado miembro». ³⁴ De igual forma, según el Tribunal de Justicia, la exigencia de un centro de explotación impuesta a los laboratorios de análisis clínicos que deseaban prestar sus servicios en Francia excedía de la medida necesaria, debido a que «aunque no puede pedirse a las autoridades francesas competentes que efectúen en otros Estados miembros controles *in situ*, en particular inspecciones sobre el cumplimiento de los requisitos de funcionamiento de los laboratorios, sigue siendo posible no obstante exigir a los laboratorios establecidos en otro Estado miembro que prueben a satisfacción de las autoridades francesas que los controles a que les someten las autoridades competentes del Estado miembro donde tienen su centro de explo-

44. Propongo por tanto al Tribunal de Justicia declarar que la República Italiana ha infringido los artículos 43 CE y 49 CE, al exigir la disposición de un local en cada provincia en la que el operador ha obtenido una licencia, y ha vulnerado el artículo 49 CE al obligar a anunciar en los locales las operaciones que pueden realizarse para los clientes.

D. La limitación de la libertad de fijación de precios

45. La Comisión imputa además a la República Italiana haber restringido de forma injustificada las libertades de establecimiento y de prestación de servicios al recomendar a los Questori, a través de la Circular del Ministerio del Interior de 1996, que controlaran los precios mediante la fijación de parámetros objetivos y homogéneos, con objeto de evitar que los precios aplicados dentro de una misma provincia fueran excesivamente divergentes.

34 — Sentencia Comisión/Alemania, antes citada (apartado 55).

35 — Sentencia de 11 de marzo de 2004, Comisión/Francia, antes citada (apartado 74).

46. Comparto la opinión de la Comisión, según la cual dicha recomendación debe calificarse como una limitación de la libertad de fijación de los precios, a pesar de la refutación de las autoridades italianas, que mantienen que la citada recomendación sugería meramente a los Questori que comunicaran a los operadores listas de precios basados en elementos objetivos (costes, relación entre la oferta y la demanda de servicios, etc.). Pero el carácter obligatorio de dicha indicación se desprende de la propia manifestación de la demandada, según la cual el desarrollo de una competencia excesiva en los precios podría llevar a la autoridad de seguridad pública a suspender, incluso a revocar, las licencias de los operadores responsables de esa conducta.

47. En concordancia con la Comisión, estimo que dicha limitación de la libertad de fijación de los precios puede dificultar o hacer menos interesante el ejercicio de las libertades de establecimiento y de prestación de servicios, y constituye por consiguiente un obstáculo a ambas libertades fundamentales.³⁶ Incluso si no es discriminatoria, tal limitación puede efectivamente restringir el acceso al mercado italiano de la actividad de cobro extrajudicial de créditos por parte de los operadores que desean establecerse en Italia o prestar sus servicios en dicho Estado miembro. Como el Tribunal de Justicia puso

de manifiesto en el asunto CaixaBank France,³⁷ antes citado, la competencia por medio del tipo de interés es a menudo el mejor medio para atraer clientes y entrar por tanto en un mercado, en particular para los agentes que aún no operan en éste y no son en consecuencia conocidos por el público. Por consiguiente, toda medida nacional tendente a limitar dicha competencia constituye una restricción del ejercicio de los derechos de establecimiento y de prestación de servicios.

48. Por los motivos que acabo de recordar, tal es el supuesto evidentemente si la medida nacional trata de imponer precios mínimos. Y en el presente asunto la recomendación de establecer parámetros objetivos y homogéneos de fijación de los precios, dirigida a los Questori, parece perseguir más bien tal finalidad, dado que el objetivo de dicha recomendación según reconocen las autoridades italianas es prevenir el desarrollo de una competencia incontrolada en los precios de las prestaciones, que podría suscitar perturbaciones de orden público. Podría ser también el supuesto incluso si la medida nacional intentara imponer precios máximos.³⁸ Tal limitación puede en efecto crear dificultades para un prestador de servicios, al

37 — En dicho asunto, recuérdese, el Tribunal de Justicia declaró que la normativa francesa prohibitiva de remunerar las cuentas corrientes constituía «un obstáculo importante para el ejercicio de sus actividades [...] que afecta a su acceso al mercado» ya que privaba a las sociedades extranjeras de la posibilidad de «competir de forma más eficaz [mediante la remuneración de las cuentas corrientes] con las entidades de crédito tradicionalmente implantadas en el Estado miembro de establecimiento» (apartados 12 y 13). Véase también mi demostración acerca de la restricción de la libertad de prestación de servicios que representa la fijación de honorarios mínimos [conclusiones en los asuntos acumulados Cipolla y otros, antes citados (puntos 62 a 65)].

38 — Véanse en ese sentido, en materia de libre circulación de mercancías, sentencias de 5 de junio de 1985, Roelstraete (116/84, Rec. p. 1705), apartado 21, y de 19 de marzo de 1991, Comisión/Bélgica (C-249/88, Rec. p. I-1275), apartado 7. Véanse también en materia de libertad de prestación de servicios mis conclusiones en el asunto Cipolla y otros, antes citado (puntos 66 a 70).

36 — Véase en el mismo sentido la sentencia de 26 de octubre de 2006, Comisión/Grecia, antes citada (apartado 48).

impedirle repercutir en el precio de su prestación determinados costes, en especial los de desplazamiento, que los operadores ya establecidos no tienen que soportar. Esa limitación puede también perjudicar al operador que desea establecerse, al impedirle repercutir los costes de instalación, amortizados largo tiempo antes por los operadores ya establecidos.

49. Para justificar la licitud de dicha restricción, el Gobierno italiano invocó en la vista el artículo 3, apartado 1, letra e), de la Directiva 2000/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo,³⁹ que autoriza a los Estados miembros para fijar una cantidad máxima de los costes de cobro que, con respeto de los principios de transparencia y proporcionalidad, el acreedor tendrá derecho a reclamar al deudor en caso de retraso en el pago por parte de éste. Este argumento literal no es pertinente. Aun cuando la Directiva 2000/35 se refiere al cobro de créditos, la autorización concedida a los Estados miembros tiene por objeto los costes máximos de cobro que puede reclamar el acreedor al deudor. El objetivo es proteger a la parte débil, el deudor, a la vez que evitar que éste saque provecho del bajo interés de demora a su cargo y de la lentitud y complejidad de los procedimientos judiciales, para abusar del retraso en el pago. Ahora bien, en el presente asunto la normativa italiana tiende a la fijación de precios mínimos que pueden

aplicar las agencias de cobro de créditos a las prestaciones realizadas para sus clientes acreedores, a fin de evitar el desarrollo de una competencia en los precios.

50. La demandada alega además de forma enigmática que la competencia incontrolada en los precios de las prestaciones podría ser un factor de perturbación del orden público. Sin duda la demandada insinúa con ello que, para ofrecer los precios más bajos, las agencias de cobro tenderían a reducir al máximo sus costes, esforzándose por conseguir cuanto antes el cobro de las deudas por todos los medios, incluidos los más agresivos.

51. Aun si tales excesos no se pueden excluir, el control de la honorabilidad de los operadores debe bastar para prevenirlos, y las acciones y sanciones penales para reprimirlos. No comprendo pues de qué modo la limitación de la libertad de fijación de los precios de las prestaciones puede ser una medida apropiada y necesaria para alcanzar el objetivo de orden público pretendido. En cualquier caso, debe repetirse otra vez que incumbe a los Estados miembros acompañar la razón justificativa que invocan «de un examen de la oportunidad y de la proporcionalidad de la medida restrictiva adoptada», lo que no han hecho las autoridades italianas.⁴⁰ De tal forma, en el asunto en el que el Gobierno francés invocó como

39 — Directiva de 29 de junio de 2000, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales (DO L 200, p. 35).

40 — Sentencia Lindman, antes citada (apartado 25).

justificación de la normativa de precios de los carburantes las alteraciones del orden público que provocarían las reacciones violentas que cabría esperar por parte de los minoristas afectados por una competencia sin límites, el Tribunal de Justicia objetó que no se había demostrado que un régimen de libertad de precios tendría en el ámbito del orden público y la seguridad pública unas consecuencias a las que no podría hacer frente ese Gobierno con los medios de que disponía.⁴¹

52. La demandada también ha alegado la amenaza que afecta a los derechos de los trabajadores respecto al pago de las cotizaciones sociales por su empresa y al respeto de las estipulaciones de los convenios colectivos. Pero si bien la protección de los trabajadores constituye una razón imperiosa de interés general, también en este aspecto, como la Comisión objeta fundadamente, los derechos de los trabajadores están protegidos por las reglas del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social mediante eventuales sanciones penales.

53. Procede en consecuencia estimar el motivo basado en la infracción de los artículos 43 CE y 49 CE como resultado de la limitación de la libertad de fijación de los precios.

E. La prohibición de ejercicio conjunto de la actividad de cobro de créditos y de las actividades bancarias y crediticias

54. La Comisión imputa finalmente a la República Italiana la infracción de las libertades de establecimiento y de prestación de servicios, en cuanto que la Circular del Ministerio del Interior de 1996 establece la incompatibilidad entre la actividad de cobro extrajudicial de créditos y las actividades bancarias y crediticias reguladas por el Decreto Legislativo n° 385/93.

55. En la medida en que dicha incompatibilidad conduce a prohibir a los operadores bancarios establecidos en los demás Estados miembros, que en su caso estén autorizados en su país de origen para ejercer a la vez ambas actividades, el ejercicio de la actividad de cobro de créditos en Italia, la incompatibilidad obstaculiza indiscutiblemente su derecho al libre establecimiento y a la libre prestación de servicios⁴². Parece difícil discernir una justificación de una prohibición tan general, aplicable incluso si los operadores cumplieran los requisitos financieros y de honorabilidad exigidos por la normativa del Estado miembro de establecimiento. Por lo demás, la demandada no ha alegado ninguna justificación.

41 — Véase la sentencia de 29 de enero de 1985, Cullet (231/83, Rec. p. 305), apartados 32 y 33.

42 — Obsérvese en ese sentido que el Tribunal de Justicia ya ha declarado contraria a la libre prestación de servicios la obligación de ejercer la actividad de organización de ferias con carácter exclusivo [véase la sentencia de 15 de enero de 2002, Comisión/Italia, antes citada (apartado 32)].

56. En cambio, la demandada refuta con firmeza la interpretación por la Comisión de la Circular del Ministerio del Interior de 1996. Alega que ésta no prohíbe en absoluto el ejercicio conjunto, sino que se limita a indicar que la autorización de ejercer la actividad de cobro de créditos no puede permitir además el ejercicio de las actividades de captación de ahorro y de gestión del crédito reguladas por el Decreto Legislativo n° 385/93, las cuales tienen que ser objeto de una autorización específica.

de créditos y de las actividades bancarias y crediticias. Aun si dicho término fuera impropio, según alega la demandada, en cualquier caso puede permitir que las empresas bancarias y financieras establecidas en otro Estado miembro crean que les resulta imposible ejercer la actividad de cobro de créditos en Italia y disuada a las mismas por tanto de presentar una solicitud de licencia a tal efecto ante la policía italiana. Pues bien, reiterada jurisprudencia establece que «los principios de seguridad jurídica y de protección de los particulares exigen una expresión inequívoca que permita que los interesados puedan conocer sus derechos y obligaciones de modo claro y preciso y que los órganos jurisdiccionales puedan garantizar su respeto». ⁴⁴ Y en línea recta con dicha jurisprudencia el Tribunal de Justicia ya ha sancionado más específicamente la incertidumbre jurídica acerca de los requisitos que han de reunirse que pueda disuadir a los operadores de llevar adelante su proyecto. ⁴⁵

57. No es fácil formar criterio al respecto, ya que el pasaje controvertido de la citada Circular es de difícil interpretación. Se dice en él que «por lo que respecta a la incompatibilidad de la explotación de agencias de cobro de créditos con otras actividades [...] se considera que dichas agencias carecen del derecho a efectuar las operaciones financieras reguladas por el Decreto Legislativo n° 385/93, que se reservan exclusivamente a los intermediarios financieros expresamente inscritos en el registro *ad hoc* del Ministerio de Hacienda». El término «incompatibilidad» empleado aboga, a primera vista, a favor de la interpretación mantenida por la Comisión, ya que designa la imposibilidad legal de ejercicio conjunto ⁴³ de la actividad de cobro

58. Por tanto, propongo al Tribunal de Justicia estimar también el motivo basado en la infracción de los artículos 43 CE y 49 CE, derivado de la incompatibilidad entre la actividad de cobro extrajudicial de créditos y las actividades bancarias y crediticias.

43 — Según la definición que se ofrece de «cumul» en *Vocabulaire juridique*, (bajo la dirección de Cornu, G.), Quadrige, 7ª ed., PUF, 2005.

44 — Véase en especial la sentencia de 28 de octubre de 1999, Comisión/Grecia (C-187/98, Rec. p. I-7713), apartado 54. Véase también, con una formulación levemente distinta, la sentencia de 26 de octubre de 2006, Koninklijke Coöperatie Cosun (C-248/04, Rec. p. I-10211), apartado 79.

45 — Véase la sentencia Canal Satélite Digital, antes citada (apartado 41).

III. Conclusión

59. Como conclusión y por los fundamentos jurídicos que acabo de exponer, propongo al Tribunal de Justicia declarar que:

«La República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 49 CE,

- al supeditar la actividad de cobro extrajudicial de créditos a la concesión de una licencia,
- al facultar al Questore para someter la concesión de la autorización a requisitos adicionales respecto a los previstos por la Ley de Seguridad Pública, adoptada mediante el Real Decreto n° 733 de 18 de junio de 1931, interpretada y completada por una Circular del Ministerio del Interior de 2 de julio de 1996, destinados a garantizar la protección de la confianza pública.

La República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 43 CE y 49 CE,

- al limitar el alcance territorial de la licencia;
- al someter el ejercicio de la actividad de cobro extrajudicial de créditos a la disposición de un local en cada provincia en la que el operador es titular de una licencia, y al obligar a este último a anunciar de modo permanente en los locales la lista de las prestaciones que proporciona;

- al limitar la libertad de fijación de precios, y
- al prohibir el ejercicio conjunto de la actividad de cobro extrajudicial de créditos y de las actividades bancarias y crediticias.»